

DIH, Jurnal Ilmu Hukum

Agustus 2015, Vol. 11, No. 22, Hal. 170 – 181

## **JUDICIAL REVIEW SEBAGAI SARANA PERLINDUNGAN HAK-HAK ASASI WARGA NEGARA**

Safi'

Dosen Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura

Email: syafik41@yahoo.com

### ***Abstract***

*Observing the development of public acceptance of the substance of the laws that were generated in recent time, the right of judicial review of an option that can not be avoided for the 'correct' errors that might occur in a legal product to guarantee the protection of constitutional rights of citizens. The tendency in this direction can be seen from the desire of some community groups to apply for judicial review and claim that they are legal products containing controversial value both to the Supreme Court nor the Constitutional Court. If prior to the amendment of the 1945 Constitution, laws and regulations that can be petitioned for review of material just under the Act against the Constitution, but after the 1945 amendment, the legislation level as the Act was that the Act and also Perpu material can be petitioned for review to the Constitutional Court.*

*Keywords: Judicial review, protection of human rights, protection of the rights of citizens.*

### **PENDAHULUAN**

Setelah era reformasi, khususnya setelah amandemen UUD 1945, hak uji materiil atau *judicial review* atau pengujian terhadap peraturan perundang-undangan oleh lembaga peradilan menjadi sebuah kajian akademik yang menarik. Selain karena adanya pembentukan lembaga baru yang salah satu kewenangannya adalah menguji konstiusionalitas Undang-Undang terhadap UUD 1945, Hal tersebut juga karena tidak lagi memusatnya kekuasaan Negara hanya pada satu cabang kekuasaan Negara yaitu Presiden/eksekutif. Sehingga peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang pun sekarang banyak dilakukan uji materiil ke Mahkamah Agung. Hal positif, dalam rangka untuk dapat lebih memberikan jaminan perlindungan terhadap hak-hak warga Negara. Sebab tidak sedikit materi/isi dari peraturan perundang-undangan yang merugikan hak-hak warga Negara yang dijamin dalam konstitusi.

Sesungguhnya, pada tahun 1970 melalui UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, telah memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk dapat melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Sedangkan undang-undang sendiri kebenarannya tidak dapat diganggu gugat, kecuali oleh Presiden dan DPR sendiri selaku pembentuk undang-undang.

## *Judicial Review* Sebagai Sarana Perlindungan Hak-Hak Asasi Warga Negara

Dalam prakteknya, kewenangan *judicial review* oleh Mahkamah Agung untuk menguji secara materiil peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang tersebut tidak dapat berjalan secara efektif dan efisien, yaitu setidaknya disebabkan dua alasan, yaitu alasan normatif, yakni kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan tersebut hanya dapat dilakukan pada tingkat kasasi bersamaan dengan pemeriksaan perkara konkritnya,<sup>1</sup> dan alasan politik, yakni karena begitu kuatnya kekuasaan eksekutif untuk mengintervensi cabang-cabang kekuasaan lainnya, termasuk kekuasaan dibidang kehakiman/peradilan.

Dalam praktek, dikenal adanya tiga macam norma hukum yang dapat diuji keabsahannya yang biasa disebut sebagai *norm control mechanism*. Ketiganya sama-sama bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu :

- 1) keputusan normative yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*);
- 2) keputusan normative yang berisi dan bersifat penetapan (*beschikking*);
- 3) keputusan normative yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) yang biasa disebut vonis atau *vonnis* (Belanda).<sup>2</sup>

Ketiga bentuk norma hukum tersebut diatas, ada yang merupakan *individual and concrete norm*, dan ada pula yang merupakan *general and abstract norm*. *Beschikking* dan *Vonnis* selalu bersifat *individual and concrete*, sedangkan *regeling* selalu bersifat *general and abstract*.<sup>3</sup> Ketiga bentuk norma hukum tersebut, sama-sama dapat diuji kebenaran dan keabsahannya melalui mekanisme peradilan (*justicial*) ataupun mekanisme *non justicial*.

Adapun sebutan yang tepat untuk istilah pengujian norma hukum (*toetsingsrecht*) tergantung kepada lembaga apa kewenangan untuk menguji atau *toetsingsrecht* itu diberikan. Jika pengujian itu diberikan kepada pemerintah, maka pengujian itu disebut sebagai *executive review*. Sedangkan jika hak atau kewenangan untuk menguji itu diberikan kepada lembaga parlemen (DPR/DPRD) sebagai legislator, maka proses pengujiannya disebut *legislative review*. Demikian pula jika pengujian itu dilakukan oleh lembaga peradilan, maka proses pengujiannya itu disebut sebagai *judicial review*.<sup>4</sup>

Di dalam kepustakaan maupun dalam praktek, dikenal ada 2 (dua) macam hak menguji (*toetsingsrecht* atau *review*), yaitu hak menguji formil (*formeel toetsingsrecht*), dan hak menguji materiil (*materieel*

---

<sup>1</sup> Lihat Pasal 26 ayat (2) UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta, Konstitusi Press.

<sup>3</sup> Hans Kelsen, 1961, *General Theory of Law and State*, New York, translated by Anders Wedberg, Russel and Russel, h. 37-38.

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *op.cit*, h. 2.

*toetsingsrecht*).<sup>5</sup> Yang dimaksud dengan hak menguji formil adalah wewenang untuk menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang, PP, Perpres, Perda, atau yang lainnya sudah dibentuk melalui cara-cara sebagaimana telah ditentukan atau diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan, dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku atau tidak. Misalnya, undang-undang adalah produk hukum yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 20 Amandemen UUD 1945). Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama (Pasal 5 jo. 20 ayat (2) Amandemen UUD 1945). Jadi, produk hukum yang disebut undang-undang tersebut, harus dibentuk pula dengan, atau berdasarkan tata cara (prosedur) seperti telah tersebut di atas. Tegasnya bahwa hak uji formil berkaitan dengan bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk serta tata cara (prosedur) pembentukannya.

Sedangkan yang dimaksud dengan hak menguji materiil adalah suatu wewenang untuk mengadili dan kemudian menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isi/materinya sudah sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Jadi hak menguji materiil berkenaan dengan isi dari suatu perundang-undangan dalam hubungannya dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya.

Pengujian materiil tidak semata-mata berupa pengujian oleh badan peradilan. Pada dasarnya fungsi hak menguji materiil adalah berupa fungsi pengawasan, yaitu agar materi (isi) peraturan perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Lebih-lebih dan paling utama agar peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945 tidak bertentangan dengan UUD 1945 sebagai *the supreme law*.

## **RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis merumuskan masalah yang akan dibahas adalah mengapa hak uji materiil penting dilakukan?

## **METODOLOGI**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif, yaitu metode penelitiannya didasarkan pada analisis terhadap beberapa asas hukum dan teori hukum serta peraturan perundang-undangan

---

<sup>5</sup> Henry P. Panggabean, 2001, *Fungsi Mahkamah Agung Dalam Praktik Sehari-hari. Upaya Penanggulangan Tunggakan Perkara Dan Pemberdayaan Fungsi Pengawasan Mahkamah Agung*. Jakarta, PT. Pustaka Sinar Harapan, h. 127.

yang sesuai dan berkaitan dengan permasalahan dalam makalah ini. Metode yuridis normatif ini adalah suatu prosedur dan cara penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari segi normatifnya.<sup>6</sup>

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah pendekatan perundang-undangan yaitu Pendekatan yang digunakan untuk meneliti peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan rumusan masalah yang diangkat. Dalam pendekatan perundang-undangan ini menggunakan 2 (dua) interpretasi, yaitu interpretasi menurut bahasa (gramatikal) dan interpretasi historis. Interpretasi menurut bahasa (gramatikal) merupakan cara penafsiran atau penjelasan yang paling sederhana untuk mengetahui makna ketentuan UUD 1945 dengan menguraikan menurut bahasa, susunan kata atau bunyinya.<sup>7</sup> Sedangkan Interpretasi historis merupakan penjelasan menurut terjadinya undang-undang. Interpretasi historis akan digunakan penafsiran menurut sejarah undang-undang yaitu bahwa undang-undang adalah kehendak pembentuk undang-undang yang tercantum dalam teks undang-undang. Interpretasi ini mengambil sumber dari surat menyurat dan pembicaraan di parlemen, yang kesemuanya itu memberi gambaran tentang apa yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang.<sup>8</sup>

## **PEMBAHASAN**

### **Pentingnya Hak Uji Materiil**

Peraturan perundang-undangan pada hakikatnya merupakan produk politik, diturunkan dari legislasi /regulasi institusi politik. Undang-Undang Dasar selaku kaidah hukum (peraturan perundang-undangan) tertinggi ditetapkan dan diubah oleh MPR.<sup>9</sup> MPR selain lembaga negara, adalah pula institusi politik. UUD adalah produk politik, bukan produk hukum.

Undang-Undang (dalam makna formal), lazim disebut *Wet*, *Gezetz*, dibentuk oleh DPR, berasal dari RUU dibahas bersama oleh DPR dan Presiden guna mendapatkan persetujuan bersama. RUU yang telah disetujui bersama dimaksud disahkan oleh Presiden. Manakala RUU yang telah disetujui bersama tidak disahkan Presiden, maka dalam waktu 30 hari sejak RUU disetujui, RUU tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan (Pasal 20 ayat (1), (2), (4) dan (5) UUD NKRI Tahun 1945). Demikian pula Peraturan Pemerintah dan Perpres yang sama dibentuk oleh Presiden. Termasuk pula Peraturan Menteri, Peraturan Daerah, dan Peraturan

---

<sup>6</sup> Johnny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayu Media Publishing, h. 57.

<sup>7</sup> Sudikno Mertokusumo, 2007, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta, Liberty, h. 170.

<sup>8</sup> *Ibid.* h. 173.

<sup>9</sup> Lihat Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 setelah amandemen.

lainnya yang semuanya dibentuk oleh lembaga negara yang juga merupakan institusi politik.

DPR dan Presiden selaku lembaga-lembaga negara adalah pula institusi politik. Undang-Undang tidak lain adalah produk politik, di desain oleh institusi-institusi politik. Undang-undang bukan produk hukum tetapi adalah produk politik. Demikia pula jenis peraturan perundang-undangan lainnya, yaitu PP, Perpres, dan Perda serta peraturan lainnya.<sup>10</sup> Oleh karena undang-undang adalah produk politik niscaya setiap undang-undang memuat pesan-pesan politik, berpaut dengan kepentingan politik maka substansi (materil) undang-undang perlu diuji setiap saat oleh institusi hukum agar muatan pesan-pesan politik yang terkandung di dalamnya bersesuaian dengan kehendak orang banyak serta asas-asas dan norma-norma hukum yang berlaku.

Pada saat ini, setelah amandemen UUD 1945, telah ada dua institusi peradilan yang diberikan kewenangan untuk melakukan uji materiil terhadap peraturan perundang-undangan, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung berwenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan dibawah UU terhadap UU.<sup>11</sup> Sedangkan Mahkamah Konstitusi berwenang menguji UU terhadap UUD 1945, sebagaimana diatur dalam Pasal 24 C ayat (1) UUD Tahun 1945.

### **Pengaturan Hak Uji Materiil (*Judicial Review*) Di Indonesia**

Pengaturan tentang pengujian peraturan perundang-undangan oleh lembaga peradialan (*judicial review*) merupakan sejarah panjang yang penuh dengan dinamika dalam perumusan konstitusi dan hukum di negeri ini. Perdebatan perlu tidaknya pemberian kewenangan kepada lembaga peradilan untuk menguji peraturan perundang-undangan (*judicial review*) sebenarnya sudah muncul pada saat pembahasan rancangan UUD 1945 dalam sidang pleno Badan Peneyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) atau Dokuritsu Zyunbi Tjoosakai, pada tanggal 15 Juli 1945, khususnya perdebatan antara Moh. Yamin dan Soepomo.<sup>12</sup> Yamin, salah seorang anggota BPUPKI dalam sidang pleno itu mengusulkan agar kewenangan kekuasaan kehakiman meliputi kekuasaan untuk menguji undang-undang terhadap UUD. Berikut usulan dalam kata-kata Yamin sendiri:

“Balai Agung djanganlah sadja melaksanakan bagian kehakiman tetapi djuga mendjadi badan jang membanding, apakah undang-undang jang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak melanggar undang-

---

<sup>10</sup> Lihat Pasal 7 ayat (1) dan ayat (4) UU No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang telah diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011.

<sup>11</sup> Lihat pasal 24A ayat (1) UUD 1945 setelah amandemen.

<sup>12</sup> Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995, *Himpunan Risalah Sidang-Sidang BPUPKI dan PPKI 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Jakarta, Sekretariat Negara RI, h. 299, dalam Benny K. Harman, 2013, *Mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi (Sejarah Pemikiran Pengujian UU Terhadap UUD)*, Jakarta, Kepustakaan Populer Gramedia, h. 2.

## *Judicial Review* Sebagai Sarana Perlindungan Hak-Hak Asasi Warga Negara

undang dasar republik atau bertentangan dengan hukum adat jang diakui, ataukah tidak bertentangan sjariah agama islam. Djadi, dalam Mahkamah Tinggi itu, hendaknja dibentuk badan sipil dan kriminil, tetapi djuga Mahkamah Adat dan Mahkamah Islam Tinggi jang pakerdjaannya tidak sadja mendjalankan kehakiman tetapi djuga membanding dan memberi laporan tentang pendapatnja kepada Presiden Republik tentang segala hal jang melanggar hukum dasar, hukum adat, dan aturan sjariah. Saja harap tuan Ketua jang terhormat, supaja pembitjaraan saja ini dapat diterima, walaupun pendjelasan itu, berhubungan dengan waktu atau aturan rapat kiranja saja djelaskan setjara amat singkat sadja.”<sup>13</sup>

Usul itu serta merta ditolak oleh Soepomo. Ia mengemukakan tiga alasan penolakannya. Pertama, Soepomo mengatakan kewenangan Mahkamah Agung menguji undang-undang (UU) berkaitan dengan paham demokrasi liberal dan merupakan konsekuensi doktrin trias politika yang bukan merupakan pahan yang dianut UUD 1945. Sudah selayaknya Mahkamah Agung (pengadilan tertinggi) mempunyai kewenangan menguji UU terhadap UUD seperti yang dianjurkan Yamin. Namun, di negara demokrasi perbedaan atau pemisahaan antara tiga jenis kekuasaan itu tidaklah eksis. Dalam Rancangan UUD ini tidak digunakan sistim yang membedakan tiga badan itu. Artinya, kekuasaan kehakiman tidak akan mengontrol kekuasaan yang membentuk undang-undang. Soepomo mengatakan bahwa maksud sistim yang diajukan Yamin memang agar kekuasaan kehakiman mengontrol kekuasaan pembentuk undang-undang. Tetapi sistim ini hanya dikenal dan berlaku di negara-negara yang menganut trias politika, sedangkan Indonesia yang hendak didirikan tidak menganut doktrin itu.

Soepomo dengan tegas mengatakan:

“Menurut pendapat saja, tuan Ketua, dalam rantjangan undang-undang dasar ini kita memang tidak memakai sistim jang membedakan *principeel* tiga badan itu, artinya tidaklah, bahwa kekuasaan kehakiman akan mengontrol kekuasaan membentuk undang-undang. Memang maksud sistim jang diajukan Yamin, jalah supaja kekuasaan kehakiman mengontrol kekuasaan undang-undang.”<sup>14</sup>

Kedua, diantara para ahli tata negara tidak ada kesamaan pandangan mengenai kewenangan badan kehakiman untuk menguji undang-undang terhadap UUD. Mengenai alasan ini, Soepomo mengatakannya sebagai berikut :

---

<sup>13</sup> Muhammad Yamin, 1959, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid Pertama*, Jakarta, Jajasan Prapantja, h. 336.

<sup>14</sup> Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1959, *Himpunan Risalah Sidang-sidang BPUPKI dan PPKI yang Berhubungan dengan Penyusunan UUD 1945* Jakarta, Sekretariat Negara Republik Indonesia, h. 305.

“...dari buku-buku ilmu negara ternyata bahwa antara para ahli tata negara tidak ada kebulatan pandangan tentang masalah itu. Ada yang pro, ada yang kontra-kontrol. Apa sebabnya? Undang-undang dasar hanya mengenai semua aturan yang pokok dan biasanya begitu lebar bujinya, sehingga dapat diberi interpretasi demikian, bahwa pendapat A bisa selaras, sedang pendapat si B pun bisa juga. Jadi dalam praktik, dikalau ada perselisihan tentang soal, apakah sesuatu undang-undang bertentangan dengan undang-undang dasar atau tidak, itu pada umumnya bukan soal yuridis, tetapi soal politis; oleh karena itu mungkin – dan disini dalam praktik begitu, pula ada conflict antara kekuasaan sesuatu undang-undang dan undang-undang dasar. Maka menurut pendapat saja sistim itu tidak baik untuk buat negara Indonesia, yang akan kita bentuk.”<sup>15</sup>

Ketiga, para ahli hukum Indonesia tidak memiliki pengalaman dalam soal ini. Kata Soepomo :

“Ketjuali itu Paduka Tuan Ketua, kita dengan terus terang akan mengatakan, bahwa para ahli hukum Indonesia pun sama sekali tidak mempunyai pengalaman dalam hal ini, dan tuan Yamin harus mengingat juga bahwa di Austria, Ceko-Slowakia dan Jerman waktu Weimar bukan MA, akan tetapi pengadilan special, *Constitutioneel-hof*, sesuatu pengadilan spesifik, yang melulu mengerdjakan konstitusi. Kita harus mengetahui bahwa tenaga kita belum begitu banyak, dan bahwa kita harus menambah tenaga-tenaga, ahli-ahli tentang hal itu. Jadi buat Negara yang muda saja kita belum waktunya, mengerdjakan persoalan itu.”<sup>16</sup>

Atas perbedaan pandangan tersebut, selanjutnya atas usul Hatta, pemimpin sidang melempar masalah itu ke forum untuk di voting dan ternyata hanya 15 orang yang menyetujui usul Yamin, sedangkan sisanya yang justru lebih banyak, tidak setuju sehingga Rapat Besar BPUPKI berkeputusan menolak usul Yamin. Dengan suara banyak, kata ketua sidang, usul panitia UUD yang diterima.<sup>17</sup> Dengan demikian, maka naskah UUD yang telah disiapkan BPUPKI tidak mencantumkan wewenang kekuasaan kehakiman untuk menguji UU terhadap UUD.<sup>18</sup>

Setelah BPUPKI membubarkan diri, maka dibentuk badan baru yang diberi nama Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) atau Dokuritsu Zyumbi Iinkai. PPKI mengadakan sidang pertama pada 18 Agustus 1945 untuk menetapkan UUD Negara RI. Badan ini tidak membuat rancangan UUD baru, tetapi mengambil alih sepenuhnya rancangan yang telah

---

<sup>15</sup> *Ibid*, h. 306.

<sup>16</sup> *Ibid*, h. 306.

<sup>17</sup> Benny K. Harman, 2013, *Mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi (Sejarah Pemikiran Pengujian UU Terhadap UUD)*, Jakarta, Kepustakaan Populer Gramedia, h. 154.

<sup>18</sup> *Ibid*, h. 2.

## *Judicial Review* Sebagai Sarana Perlindungan Hak-Hak Asasi Warga Negara

disiapkan BPUPKI dengan perubahan seperlunya. Oleh karena itu, UUD 1945 yang ditetapkan mulai berlaku sejak 18 Agustus 1945 tidak mengatur kewenangan kekuasaan kehakiman untuk menguji UU terhadap UUD 1945.<sup>19</sup>

Pengaturan hak menguji materiil dalam hukum formal di Indonesia baru dimulai sejak diterbitkannya UU No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman (yang beberapa ketentuannya telah dirubah dengan UU No. 35 Tahun 1999), sebagaimana ditetapkan Pasal 26, yang kesimpulannya adalah a). Hanya Mahkamah Agung yang diberi kewenangan untuk menguji materiil, badan-badan kekuasaan kehakiman lainnya tidak diberi wewenang untuk itu. b). Putusan Mahkamah Agung dalam rangka pelaksanaan hak menguji materiil tersebut berupa pernyataan tidak sah peraturan perundang-undangan yang diuji tersebut dan dengan alasan bahwa isi dari peraturan yang dinyatakan tidak sah tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya. c). Yang dapat diuji hanya bentuk hukum berupa peraturan perundang-undangan dan jenis yang dapat diuji adalah peraturan perundang-undangan yang derajatnya di bawah UU atau Peraturan Pemerintah ke bawah. d). Hak menguji materiil dapat dilakukan dalam pemeriksaan tingkat kasasi. e). Peraturan yang telah dinyatakan tidak sah tersebut dicabut oleh instansi yang bersangkutan atau yang menetapkan.

Kemudian dengan Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman yang baru, yaitu UU No. 4 Tahun 2004 (yang menggantikan UUD No. 14 Tahun 1970 jo. UU No. 35 Tahun 1999), mengenai kewenangan hak menguji materiil diatur dalam Pasal 11 ayat (2) b yang menyebutkan bahwa:

"Mahkamah Agung mempunyai kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang."<sup>20</sup> Pasal 12 ayat (1) a UU No. 4 Tahun 2004 tersebut, diatur mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD RI Tahun 1945.<sup>21</sup>

Hak menguji materiil pada Mahkamah Agung juga sudah diatur dalam UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, dalam Pasal 31 ayat (1), (2), dan (3), yaitu:

- (1) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.
- (2) Mahkamah Agung berwenang menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah daripada undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

---

<sup>19</sup> *Ibid*, h. 2.

<sup>20</sup> lihat juga pasal 24 A ayat (1) UUD 1945 setelah amndemen.

<sup>21</sup> Lihat juga pasal 24C ayat (1) UUD 1945 setelah amndemen.



(3) Putusan tentang pernyataan tidak sah nya perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubung dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi.

Pengaturan lebih lanjut mengenai hak menguji materiil terdapat dalam Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 1 Tahun 1993, sebagaimana dinyatakan dalam konsiderans "menimbang" yaitu dimaksudkan untuk mengatur pelaksanaan peradilan mengenai hak menguji materiil, agar penyelenggaraan peradilan mengenai hal itu dapat berjalan lancar.

Dengan dikeluarkannya Undang-undang tentang Mahkamah Agung yang baru yaitu UU No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, hak menguji materiil pada Mahkamah Agung diatur dalam Pasal 31, yaitu sebagai berikut :

- (1) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang di bawah undang-undang terhadap undang-undang;
- (2) Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku;
- (3) Putusan tentang pernyataan tidak sah nya perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diambil berhubung dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung pada Mahkamah Agung;
- (4) Peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- (5) Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib dimuat dalam Berita Negara RI dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga) puluh hari kerja sejak putusan diucapkan.

Kini, Majelis Permusyawaratan Rakyat telah membentuk lembaga baru dalam Amandemen UUD 1945 (Pasal 24 ayat (2) yis 24C dan 7B), yaitu Mahkamah Konstitusi. Pengaturan Mahkamah Konstitusi ternyata mengacaukan skema pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*). Pasal 24 ayat (2) Amandemen UUD 1945 menempatkan Mahkamah Konstitusi paralel/sejajar dengan Mahkamah Agung yaitu dalam hal badan peradilan yang melakukan salah satu pelaku, Kekuasaan Kehakiman (seperti juga diatur dalam pasal 10 UU No. 4 Tahun 2004 dan Pasal 1 jo. Pasal 2 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi). Tetapi dalam hal lainnya Mahkamah Konstitusi "mengatasi" Mahkamah Agung, bukan sejajar atau di bawahnya, karena Mahkamah Konstitusi berhak memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara (Pasal 24C ayat (1) Amandemen UUD 1945 jo. Pasal 12 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2004); sehingga membuka peluang bagi suatu lembaga negara guna menggugat putusan Mahkamah Agung dalam perkara *judicial review*.

Kompetensi absolut Mahkamah Konstitusi mencakup 4 kewenangan dan 1 kewajiban, yaitu : menguji UU terhadap UUD 1945, memutus sengketa

## *Judicial Review* Sebagai Sarana Perlindungan Hak-Hak Asasi Warga Negara

kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, memutuskan pembubaran partai politik, memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum, dan satu kewajibannya adalah terkait dengan *impeachment process*.<sup>22</sup> dimana putusan Mahkamah Konstitusi tersebut bersifat final, yakni putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh.<sup>23</sup>

Sampai saat ini, kedudukan lembaga Mahkamah Konstitusi ini masih menimbulkan kerancuan, mengingat menurut Pasal 24 Amandemen UUD 1945, Mahkamah Konstitusi berada sejajar dengan Mahkamah Agung. Namun, dalam hal kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan justru Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan lebih tinggi dari Mahkamah Agung, yakni pengujian (*judicial review*) atas UU terhadap UUD 1945. Sedangkan wewenang Mahkamah Agung dalam kewenangan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan (*judicial review*) hanya terhadap peraturan perundangan di bawah UU terhadap UU. Oleh karena itu kedepan perlu kiranya untuk dilakukan perubahan ketentuan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya agar kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di integrasikan menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi, sedangkan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus sengketa hasil pemilu dikeluarkan dan dijadikan kewenangan lembaga peradilan khusus pemilu yang berada dibawah Mahkamah Agung.

### **KESIMPULAN**

Dari uraian dalam pembahasan diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pengaturan tentang hak uji materiil dimaksudkan untuk menjadi sarana kontrol terhadap produk peraturan perundang-undangan (produk politik) yang dibentuk oleh lembaga-lembaga negara yang juga merupakan institusi politik agar materi/isi serta proses pembentukan perundang-undangan tersebut tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Selain itu hak uji materiil diperlukan sebagai sarana perlindungan hak-hak warga negara yang dirugikan dengan terbitnya suatu produk peraturan perundang-undangan. Agar tidak terjadi kerancuan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan antara Mahkamah Agung dengan Mahkamah Konstitusi, maka kedepan perlu kiranya untuk dilakukan perubahan ketentuan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya agar kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di integrasikan menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi, sedangkan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus

---

<sup>22</sup> Lebih jelas lihat ketentuan Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD 1945 setelah amandemen.

<sup>23</sup> Lihat penjelasan Pasal 10 ayat (1) UU No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Safi'

sengketa hasil pemilu dikeluarkan dan dijadikan kewenangan lembaga peradilan khusus pemilu yang berada dibawah Mahkamah Agung.

**DAFTAR BACAAN**

- Benny K Harman, 2013, *Mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi (Sejarah Pemikiran Pengujian UU Terhadap UUD)*, Jakarta, Kepustakaan Populer Gramedia.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta, Konstitusi Press.
- Hans Kelsen, 1961, *General Theory of Law and State*, translated by Anders Wedberg, Russel and Russel, New York.
- Henry P Panggabean, 2001, *Fungsi Mahkamah Agung Dalam Praktek Sehari-hari. Upaya Penanggulangan Tunggakan Perkara dan Pemberdayaan Fungsi Pengawasan Mahkamah Agung*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta, Konstitusi Press.
- Johnny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayu Media Publishing.
- Muhammad Yamin, 1959, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid Pertama*, Jakarta, Jajasan Prapantja.
- Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1959, *Himpunan Risalah Sidang-sidang BPUPKI dan PPKI yang Berhubungan dengan Penyusunan UUD 1945* Jakarta, Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Sudikno Mertokusumo, 2007, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta, Liberty.

**Tentang Penulis:**

Safi' lahir di Sumenep pada 25 September 1974. Pendidikan tinggi dimulai pada Universitas Trunojoyo Madura (S-1/2001), Universitas Airlangga (S-2/2008) dan sedang menempuh doktoral Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya sejak 2012. Saat ini bekerja sebagai dosen Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura, dengan Mata Kuliah yang diampu Hukum Perundang-undangan, Hukum Perancangan Perundang-undangan, Hukum Administrasi Negara, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Hukum Pemilihan Umum dan Hukum dan Hak Asasi Manusia. Penulis dapat dihubungi di 081553251918, 081938581497 dan syafik41@yahoo.com.